

Aprimorando a democracia

PAULO GUIMARÃES LEITE
Ouvidor Público do Município de Campinas

Existem dois tipos de democracia, a representativa, na qual o povo elege os representantes que, em seu nome, exercerão o poder, e a participativa, quando também se reserva ao verdadeiro titular do poder a possibilidade de participar efetivamente das decisões mais importantes garantindo maior legitimidade no exercício deste poder.

O Brasil, seguindo a tendência das democracias de pós-guerra, adotou a forma participativa ao proclamar já no artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Não basta apenas votar, é preciso participar e fiscalizar.

É o povo que julga, através do Júri, os crimes dolosos contra a vida (CF, art. 5, XXXVIII), decide por plebiscito e referendo as grandes questões nacionais (CF, art. 14, I e II, c.c. art. 49, XV), deflagra a atividade legislativa (CF, art. 14, III, c.c. art. 61, § 3º), inclusive em “projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros” (CF, art. 29, XIII), julga em escabinato (CF, arts. 111, § 1º, II, e 113), participa de órgãos colegiados administrativos nas áreas da saúde (art. 198, III), assistência social (CF, art. 204, II), educação (CF, art. 206, VI), cultura (CF, art. 216), política agrícola (CF, art. 187), seguridade social (CF, art. 194, III). A Constituição garante a autonomia de entidades corporativas como sindicatos e profissionais (OAB como o melhor exemplo) e também a autonomia universitária (CF, art. 207).

Mais. A Carta Magna preceitua que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo em geral...” (art. 5º, XXXIII) assegurando no inciso seguinte “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa dos direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder” (XXXIV, “a”).

Para propiciar a fiscalização do município pelo cidadão dispõe em seu artigo 31, § 3º, que “as contas dos Municípios ficarão durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade” Reza finalmente o artigo 75, § 2º, da Lei Fundamental que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denuncie irregularidades ao Tribunal de Contas da União (art. 74, § 2º). Qualquer pessoa pode oferecer petições, reclamações,

representações ou queixas à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) contra atos ou omissões das autoridades públicas (art. 58, IV) e, no campo escandaloso das licitações, o artigo 113, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93 diz que "qualquer licitante, contratado ou pessoa jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrados do sistema de controle interno contra irregularidades na apreciação desta lei".

Para a proteção específica do patrimônio público instituiu o inquérito civil e a ação civil pública (art. 129, III, da CF), dispondo o artigo 6º da Lei nº 7.347/85 que "qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto de ação civil. Por último, o já citado artigo 5º, da Lei Maior, em seu inciso LXXIII dispõe que "qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico ou cultural".

Pois bem, apesar de todo este formidável arsenal jurídico colocado à disposição da sociedade para o pleno exercício da cidadania, para a desejável participação popular no Governo, ainda não temos entre nós uma verdadeira democracia participativa.

E isto porque, como assevera acertadamente o jurista Dalmo Dallari, "a simples declaração da existência dos direitos é insuficiente. Para que esses direitos tenham significação prática é preciso que as pessoas possam exercê-los".

Convenhamos, não é fácil ao cidadão comum a utilização proveitosa destes recursos legais que lhe permitem maior fiscalização e participação nas decisões e na execução da atividade estatal. Mesmo a ação popular, para citar o mais conhecido, é pouco utilizado pelo cidadão brasileiro por causa dos riscos a que expõe o seu autor e elevados gastos a que o submete.

Na verdade, segundo João de Oliveira Filho, ex-Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros, "a pressão da burocracia sobre os cidadãos é fato universal. Não há país em que os funcionários de todas as categorias não sejam de certa forma absolutos em seus setores. Os cidadãos não encontram meios fáceis e prontos para a apuração das responsabilidades de cada um desses servidores públicos. Os meios existem. São complicados. Os cidadãos não têm tempo para os levar à frente. As despesas dos processos não compensam os aborrecimentos que sofrem" (Rev. dos Trib. 497/258).

Sérgio Ferraz assevera que "é preciso que digamos isto sem qualquer vergonha: a administração pública brasileira é autoritária por várias razões, e entre elas, porque o próprio direito administrativo brasileiro foi autoritário e ajudou a administração pública a ser autoritária, isso tudo prestigiado também por uma copiosa elaboração jurisprudencial" ("Participação do Povo no Processo Decisório", tese apresentada na XI Conferência Nacional da OAB, em Belém, 1986, Anais, pág. 99).

Também no X Congresso de Direito Administrativo, realizado em Belo Horizonte, em 1986, os juristas nele presentes deixaram afirmado que "é chegado o momento de se repensar o Direito Administrativo Brasileiro, eliminando-se o caráter autoritário que tem marcado a sua interpretação a adotando-se em sua plenitude e com todas as suas consequências os princípios fundamentais do Estado Social de Direito".

Em suma, "é conhecido que as relações entre a administração e os particulares não se desenvolvem em termos paritários. Vários órgãos administrativos ainda encaram as relações com os particulares como relações entre uma parte forte e uma parte fraca, em vez de encará-las como relações de colaboração".

"Ora, o *ombudsman* tem tido um papel de primordial importância no sentido de humanizar as relações entre a administração e os particulares, tornando-as mais justas. O *ombudsman* como que se coloca entre duas forças contrapostas - a administração e os particulares - procurando garantir a correção e justiça das relações entre elas" (Fernando Alves Correia, "Do *ombudsman* ao provedor de justiça", Coimbra, 1979, pág. 89, RDA 171/22).

É aqui, portanto, que entra o Ouvidor Público.

A Ouvidoria Pública serve de elo de ligação entre a administração e os administrados evitando, muitas vezes, ações judiciais desnecessárias.

Da maneira mais informal, desburocratizada e simplificada que se possa imaginar, o cidadão faz a sua denúncia ao Ouvidor Público que a investiga rapidamente e, se verdadeira for, propõe ao Chefe do Executivo a imediata reparação, correção ou mesmo anulação da ilicitude denunciada. Aquilo que parecia impossível ou até inalcançável ao cidadão comum agindo isoladamente torna-se viável através da Ouvidoria Pública, sempre que estiver em causa o interesse coletivo e a defesa do patrimônio público.

Foi assim, aliás, que, partindo de uma denúncia verbal formulada reservadamente por um engenheiro aposentado da Prefeitura, a Ouvidoria Pública veio a descobrir que a poderosa Kibon tinha murado uma praça pública inteira numa das mais importantes avenidas centrais da cidade de Campinas e a vinha utilizando gratuitamente para o estacionamento de seus caminhões, desde 1975. A partir daí, através de trabalhosas apurações facilitadas pelo fato de o Ouvidor trabalhar dentro da administração, descobriram-se inúmeras outras situações similares beneficiando uma concessionária da Mercedes-Benz, um hospital de grande porte, escolas, associações, clubes, estabelecimentos comerciais, etc., envolvendo alguns milhões de metros quadrados de áreas públicas ocupadas ilegalmente por particulares. Até um estacionamento para automóveis foi construído por um prédio de apartamentos sobre uma parte de uma das mais bonitas praças públicas de Campinas, a do Centro de Convivência Cultural. No conhecido Largo do Rosário, o mais central e tradicional de Campinas, uma cervejaria avançou 120m² da sua construção sobre a praça. Na rua Dr. Ricardo, próximo da Rodoviária, um clube de ginástica construiu uma obra particular de 400m² sobre o leito carroçável.

Todos estes abusos estão sendo corrigidos. Contratos feitos com dispensa de licitação (alguns em valores vultosos) foram anulados, permutas de imóveis sem interesse manifesto para a Municipalidade foram evitadas. Partindo de simples comunicações telefônicas, estabelecimentos comerciais em zonas residenciais foram fechados. Aposentadorias especiais serão anuladas. Todas as denúncias formuladas pela imprensa, quando verossímeis, são cuidadosamente investigadas; algumas, que imputavam a prática de atos de corrupção por funcionários, foram arquivadas porque manifestamente improcedentes e os funcionários prestigiados. A mera leitura de um anúncio na seção de classificados do jornal Correio Popular pondo à venda uma placa de táxi (concessão gratuita da Prefeitura) motivou uma investigação pela Ouvidoria Pública, cujo resultado deverá acarretar a mudança e atualização de toda a legislação municipal pertinente.

Aos que entendem que a função do Ouvidor Público já é atribuída ao Ministério Público pelo artigo 129, III, da Constituição Federal, convém ponderar que o primeiro atua junto à Administração Pública enquanto o segundo age perante o Judiciário e através de ações judiciais. Ademais, e aí vai a grande diferença, a atuação do Ouvidor consegue chegar onde o Ministério Público normalmente não consegue entrar, como bem o demonstra a pequena amostragem das ilegalidades acima apontadas, as quais, como centenas de outras já investigadas pela Ouvidoria, vinham passando despercebidas durante 5, 10, 15 e até 25 anos.

De outro lado, também é certo que, a partir das apurações feitas, o Ouvidor Público pode acionar os órgãos formais da administração (Polícia, Ministério Público, Tribunal de Contas) e, neste aspecto, pode-se dizer que as atuações de um e de outro longe de serem concorrentes são complementares. Em Campinas, algumas das propostas do Ouvidor rejeitadas pelo Prefeito foram encaminhadas à Promotoria de Justiça, na forma do citado artigo 6º da Lei nº 7.347/85 (ação civil pública), e acabaram atendidas. É a prova cabal de que as atuações da Ouvidoria Pública e da Promotoria de Justiça se completam.

Bem a propósito, um mês após a sua criação pelo Prefeito José Roberto Magalhães Teixeira, em fevereiro de 1993, a Ouvidoria Pública de Campinas (a segunda em todo o Brasil e a primeira no Estado de São Paulo) recebeu a incumbência de investigar uma gigantesca fraude no IPTU em que alguns contribuintes, com a ajuda de um Procurador da Prefeitura, conseguiram cancelar 475 lançamentos fiscais no sistema de computação, acarretando um prejuízo de cerca de seis bilhões de cruzeiros. Pois bem, sessenta dias após, o processo administrativo estava concluído, o funcionário foi demitido a bem do serviço público e, remetida uma cópia dos autos ao Ministério Público, foram todos (funcionários e contribuintes) imediatamente denunciados e processados por corrupção ativa e passiva, independentemente da instauração de inquérito policial, posto que as provas coletadas pela Ouvidoria Pública já tinham sido suficientes para a abertura da ação penal. Outra cópia do mesmo processo administrativo foi entregue à Comissão Especial de Investigação (CEI) da Câmara Municipal, o que foi feito no mesmo dia em que ela se reuniria pela primeira vez para começar a apurar o caso.

Outras modalidades de fraudes contra o pagamento do IPTU e ISS também foram investigadas rapidamente pela Ouvidoria Pública com a pronta demissão de outros funcionários e instauração de processos criminais.

Enfim, aproximando-se do seu terceiro ano de existência, pode-se concluir que a Ouvidoria Pública de Campinas tem defendido satisfatoriamente o patrimônio público e facilitando em muito o exercício da cidadania por todos aqueles que se interessam pela cidade. Mais teria feito, e disto não há dúvida, se maior fosse a participação da sociedade no sentido de querer efetivamente defender os interesses do Município. A Ouvidoria Pública é uma ferramenta colocada à disposição do povo.

Pode não ser a solução definitiva para a implantação de uma democracia efetivamente participativa, mas, sem dúvida alguma, ajuda bastante.